

经济学 管理学 ·

经济转型过程中的劳动力流动

——长期性、效应和政策

蔡 昉 都 阳

[摘 要] 本文作者在长期深入实际调查研究的基础上,从历史的角度透视发达国家和发展中国家的城市化进程,对经济转型期的农村劳动力流动现象进行了科学地分析。作者认为劳动力流动不仅是伴随经济发展必然发生的规律性现象,而且会由于中国二元经济转换的特殊艰巨性而长期存在。它不仅具有一般的发展效应,而且是解决多年累积的“三农问题”的根本举措。对劳动力流动的正确管理,以及旨在疏导的制度改革,将有利于整个国民经济健康稳定的发展。

[关键词] 经济转型 劳动力流动

[作者简介] 蔡 昉,经济学博士 中国社会科学院人口与劳动经济研究所研究员、所长、博士生导师;都 阳,经济学博士 中国社会科学院人口与劳动经济研究所副研究员,北京,100732。

[中图分类号] F323. 6 [文献标识码] A [文章编号] 1000 - 7326 (2004) 06 - 0016 - 07

对农村劳动力向城市流动的认识,在社会各界和各个时期都不尽相同。但其变化过程,反映了我们对劳动力流动问题的认识也是一个不断进步的过程。改革开放之初,受传统的计划经济意识影响,有些人对农民进城的现象不以为然。从20世纪80年代中期开始,由于乡镇企业的异军突起,以及由于对在一些国家出现的“城市病”的恐惧,“离土不离乡”曾经被奉为独特的中国城市化模式。到了90年代,农村劳动力向城市流动的规模日益扩大,涌动的民工潮才引起人们的普遍关注。农村劳动力的大规模流动及其所产生的社会经济效应已经得到政策制订者的充分重视,2004年初颁布的《中共中央国务院关于促进农民增收收入若干政策意见》强调了农村劳动力在增加农民收入过程中的作用。

那么,究竟应该如何认识农村劳动力流动现象呢?本文将指出,劳动力流动不仅是伴随经济发展必然发生的规律性现象,而且会由于中国二元经济转换的特殊艰巨性而长期存在。它不仅具有一般的发展效应,而且是解决多年累积的“三农问题”的根本举措。对劳动力流动的正确管理,以及旨在疏导的制度改革,将有利于整个国民经济的健康稳定发展。

一、劳动力流动将长期存在

根据2000年第五次人口普查长表数据估计,在1995年11月1日至普查时点的2000年11月1日期间,迁入登记居住地(乡、镇、街道)的全部人口即迁移人口为1.31亿。利用对长表1%抽样数据估算,在全部迁移人口中,县内迁移占43.7%,地级市和地区内迁移占57.3%,省、直辖市和自治区内迁移占73.6%,如果按三类地区划分,地区内迁移占全部迁移的80%。在跨省迁移中,74.9%流入

东部省份。迁移人口又分成两类，即户籍迁移和非户籍迁移。后者占全部迁移人口的65.1%，其中以务工经商为迁移目的的占45.9%，反映了劳动力特别是农村劳动力的跨地区就业。城市到城市的迁移和农村到城市的迁移，构成了全部非户籍迁移的80.3%。实际上，这些迁移者构成城市就业的重要组成部分。

农村劳动力向城市的流动是伴随经济发展的规律性现象。劳动力流动与一个国家的工业化和城市化过程相互促进、互为因果。从历史的角度透视，这种现象在发达国家经济起飞的时候都发生过；从国家之间的比较观察，众多发展中国家也正在经历这一过程。因此，我们应该首先从顺应经济规律必然性的角度，去认识现时中国的劳动力流动问题。

同时，我们更应该认识到，劳动力由农村向城市的大规模流动现象，将在中国长期存在。这首先是因为，劳动力流动及城市化本身是一个长期、缓慢的过程。例如，作为第一个实现工业化的国家，英国将其城市人口由占全部人口的1/4提高到1/2，花了将近70年的时间，随后，将城市人口比重从1/2提高到3/4，又花了近40年的时间。这一漫长的城市化过程，始终伴随着农村人口向城市的流动。

从其他发展中国家的经验来看，城市化的速度虽然快得多，但仍然是一个长期的过程。拉丁美洲国家从20世纪50年代开始其迅速城市化的过程，但城市化水平从41.5%到71.5%仍然花了40年时间。

在中国的计划经济时期，城市化进程被阻碍，造成了中国经济发展中结构变化的非典型化特征。改革开放以来，中国经济以前所未有的速度增长，经济结构迅速转变，城市化速度也大大快于其他国家。1978年，中国的城市化水平只有17%左右，到2001年已经达到37.7%。但是，中国的城市化恢复到典型化的水平，进一步说提高到发达国家的水平，仍然需要假以时日。因此，伴随城市化过程的劳动力流动将是长期的。

农村劳动力向城市的流动在中国未来存在的长期性，还与中国以前实行的经济体制有关。通过前文的分析我们已经知道，在改革开放以前，中国曾经长期实行计划经济体制，并推行重工业优先的经济发展战略。实行这种经济体制和发展战略的一个严重后果，就是经济结构的畸形。其结果是，从产出结构看，第一产业的比重迅速下降，但在就业结构中，第一产业的比重居高不下。即使经过改革开放以来20多年的发展，这种产出结构与就业结构失衡的情况仍然严重。2001年，第一产业占GDP的比重仅为15.2%，但第一产业的就业比重仍然占50%。正是由于中国存在这一特殊的历史因素，中国的劳动力流动和城市化过程，不仅要走其他国家必须走过的道路，还需要为弥补以前的制度扭曲付出一定的努力。

二、结构变动与发展效应

农村劳动力向城市流动所引起的最大的社会经济效果就是促进整个经济由乡村和农业为主导的社会向城市化和工业化的社会转变。一般来说，城市人口的增长由三个部分组成，城市当地人口的自然增长，农村向城市的人口迁移以及行政区划的重构，其中，人口从农村向城市的迁移是实现城市化的一个重要途径。根据托达罗对1960-1970年间29个发展中国家资料的分析，迁移与行政区划重构占城市增长的41.4%。根据世界银行的估计，未来30年内，世界上所有发展中国家由于这三类原因而导致的城市化人口每年将达到6000万人。英国的经济史表明，农村人口向城市的迁移是英国城市化的主要途径，1776-1871年的近100年时间，英格兰的城市化水平提高了36%，而城市化有一半以上应该归因于农村向城市的人口迁移。

观察中国和其他发展中国家新近发生的情况，可以表明农村劳动力向城市的流动是促成经济走向城市化之路的主要动力。中国在20世纪70年代的城市人口规模扩张尚主要依赖于人口的自然增长，到了80年代，农村劳动力的迁移已经占城市化人口来源的67%，90年代上半叶更是达到72.5%。其

他发展中国家，这一比例虽然不如中国显著，但也充分说明了农村劳动力向城市迁移，并导致经济的城市化是经济发展过程中的一个普遍现象。

表 1 城市化来源：城市人口增长与农村向城市的人口流动（%）

	中国	低收入国家	撒哈拉以 南非洲	拉美和加勒 比海地区	南亚	东亚
1970 - 1980						
总和生育率(1970)	5.8	5.9	6.6	5.2	5.8	5.7
城市人口增长	3.0	3.6	4.8	3.6	3.8	3.4
人口自然增长	1.8	2.1	2.7	2.4	2.3	1.9
农村人口流入	1.2	1.5	2.0	1.2	1.5	1.5
1980 - 1993						
总和生育率(1993)	2.0	3.6	6.2	3.1	4.0	2.3
城市人口增长	4.3	4.2	4.8	2.7	3.3	4.2
人口自然增长	1.4	2.0	2.9	2.0	2.1	1.4
农村人口流入	2.9	2.2	1.8	0.7	1.2	2.3
1990 - 1995						
总和生育率(2000 估计值)	1.9	3.3	5.6	2.7	3.6	2.2
城市人口增长	4.0		4.4	2.5		
人口自然增长	1.1	1.8	2.9	1.6	2.2	1.2
农村人口流入	2.9		1.5	0.9		

资料来源：《区域和城市经济学手册》（第 3 卷），经济科学出版社 2003 年。

那么，农村劳动力流入城市是否会成为城市的负担，他们对于经济发展的作用何在？这始终是舆论界甚至政策决定方面争论不休的问题。由于长期以来劳动力不能在城乡之间流动，造成资源配置的扭曲和低效率。因此，一旦劳动力流动起来，其产生的资源重新配置效应必然对中国整体经济增长做出贡献。根据计量经济学分析，在改革期间，劳动力从低生产率部门（农业）向高生产率部门（非农业）的转移，对 GDP 增长率贡献了 16% - 21%。廉价劳动力流入那些经济发展速度快的地区，与引进的外资或者迅速积累起来的民间投资相结合，不仅推动了这些地区的发展，还帮助产业结构向劳动密集型调整，发挥了中国的比较优势。

另外，许多人认识到，由于流动人口的年龄较轻，受教育程度相对较高，是具有较高生产率的劳动群体。农村劳动力进入城市经济，在非国有经济或者国有经济的低级岗位就业，形成了一个新生的劳动力市场，对传统的劳动就业制度造成冲击，对于推动城市就业体制的改革具有积极的意义。劳动力从农村向城市流动以及从中西部地区向东部地区的流动，通过人力资源利用范围和深度的扩大，对于中国经济发展和社会转型会产生积极的效应。

但是，也有另外一个观点认为，由于落实企业改革，20 世纪 90 年代后期以来，开始有大规模的企业倒闭、下岗和失业现象，外来劳动力构成对城市下岗和失业职工再就业的竞争。此外，一些城市已经开始呈现农民工涌入引致的超前都市化问题。至少就短期而言，无序的民工潮对城市会带来不良的影响。下面，我们从几个方面进一步论证劳动力流动的发展效应，对上述争论给予回答。

第一是资源重新配置效应。在经济发展的初期，资本相对稀缺而劳动力相对丰富。因此，中国的比较优势在劳动密集型产业。在 20 世纪 80 年代以前的经济增长模式下，由于政府采取人为扭曲资金价格的方式，在资金密集型产业上投资过多，抑制了具有比较优势的劳动密集型产业的发展，导致产业结构的扭曲和资源配置效率的损失。

1978 年实行经济改革以来，通过一系列制度变革，资源配置逐渐转向劳动力较为密集的产业，较

好地发挥了我国劳动力资源丰富的比较优势。劳动力流动产生的资源重新配置，带动了产品和生产要素市场的发育，促进了非国有经济的发展、国内投资结构的改善和外资的引进、对外贸易的扩大等等，从而推动经济以前所未有的速度增长。

第二是保持比较优势的效应。按照一国当前的比较优势来选择产业和技术进行生产，将使整个经济在国内和国际市场上具有更大的竞争力，占有更大的市场份额，积累更多的剩余，能够以更快的速度提高收入水平。要素相对稀缺性在要素价格结构上的准确反映，必然是市场竞争的结果，任何人为的干预和计划机制都做不到这一点。如果劳动力价格能够反映劳动力丰富的禀赋特征，企业就尽可能地多使用便宜的生产要素，从而实现比较优势。中国最大的竞争优势就在于丰富的劳动力资源和便宜的劳动成本。加速农村劳动力向城市的转移，是抑制城市劳动力成本提高，保持比较优势的要求。

第三是填补岗位空白的效应。与农村劳动力相比，城市劳动力的受教育程度相对较高，因此倾向于向较高层次的职业和岗位垂直流动。他们逐渐转向从事公务员、研究人员、文教卫生人员、会计、律师、公司职员等处于职业金字塔上层的岗位，而建筑、环卫、修路、餐饮、保姆等工作则会出现无人问津的情况。农村劳动力受教育程度相对低，往往乐于从事处于职业金字塔底端的岗位。这些劳动力进入城市后，与城市劳动力形成了职业层次较为分明的分工。

第四是促进城市建设的效应。计划经济和市场经济分别对应着两种不同的城市发展模式。越是接近于计划体制的城市，其发展越依赖于投资资源的再分配。在市场经济体制下，城市的发展通过自我融资来实现。由于城市聚集所具有的节约功能，有较高效率的投资是城市规模扩大的源泉。当城市建设越来越转向依赖自我融资时，较多的人口和更为活跃的经济，就越来越成为城市建设的积累来源。城市的发展，大到深圳市，小到浙江省龙港镇，都离不开农村迁移劳动力的贡献。

三、通过劳动力流动解决“三农”问题

与农业、农村和农民有关的问题被称之为“三农”问题。20世纪80年代中期以来，很多理论工作者和政策制订者致力于探讨解决“三农”问题的途径。随着时间的推移，问题不断变换，对于各种政策措施的呼吁也不断变化。如农业发展停滞时，呼吁土地制度改革；农民收入增长缓慢时，建议减轻农民负担；农业投入不足时，要求加大对农业的投入力度等等。其实，解决“三农”问题的根本，在于从数量上改变农民与城市居民的比例关系，使越来越多的农民不再为农民。而劳动力的流动正是实现这一目标的第一步，也是最关键的一步。之所以说这一比例关系是解决“三农”问题的根本，是由于以下原因：

首先，对于农业而言，只有农民数量绝对减少，农业的劳动生产率才可能有本质的提高。在这个发展阶段上，农业产业地位的确定，与马克思指出农业是一切其他产业的基础所依据的逻辑是一样的，归根结底，任何产业的地位都是其劳动生产率决定的。只有劳动生产率提高了，农业作为一个产业部门，才可能对其他产业部门具有相对竞争力，农业也因此可以摆脱弱势产业的地位。

其次，劳动力流动对于农民收入的提高，则具有更明显的积极意义。一方面，劳动力流动通常是向收入更高的地区或产业部门转移，其收入效果已经得到非常明显的显现；另一方面，如上所述，由于农民数量减少所导致的农业劳动生产率上升，会使得农业部门的劳动收入提高，从而提高农民的收入水平。

最后，农民数量的绝对减少和农村发展也有紧密联系。劳动力的流动会增加城市的聚集效应，也有可能形成新的城市，使城市化的总体水平得以提高。同时，农民数量的减少也使得建立新型农村和新的生活方式成为可能。

劳动力流动已经对城乡人口的比例关系产生了重要的影响。根据第五次全国人口普查资料，我们可以观察1995年以来农村劳动力的迁移对城乡人口比例关系的影响。从农村和城市人口总量看，如果

没有农村到城市的人口流动，乡村人口占全国人口的比例将维持在 66%，通过农村的劳动力流出，乡村人口比例下降至 61%。与前文提及的发达国家以及发展中国家的历史经验相比，这一迁移速度是比较快的。

农村向城市的人口流动，也使得城市的人口年龄结构发生了显著的变化。从表 2 可以看到，大量的农村劳动力向城市迁移，使得城市的人口结构更加年轻，16 - 25 岁和 26 - 35 岁组的比例变化非常明显。相应地，农村人口则呈现出老龄化的趋势。目前，中国在较低的收入水平阶段上，较早地开始了人口老龄化的进程。过快的人口老龄化，可能因为降低人口的生产性、加重社会保障负担，而影响经济增长的可持续性。农村劳动力向城市的大规模迁移，可以在一定程度上减缓这个趋势，为经济起飞赢得时间。

表 2 农村劳动力迁移对城乡人口比例的影响 (%)

年龄	城市		镇		乡村	
	迁移前	迁移后	迁移前	迁移后	迁移前	迁移后
全部人口	22.1	25.5	11.8	13.4	66.1	61.1
16 - 25	19.8	28.7	10.3	14.3	69.8	57.0
26 - 35	21.0	25.2	12.7	14.6	66.3	60.2
36 - 45	25.4	27.1	12.9	13.7	61.8	59.2
46 以上	22.2	23.0	11.5	11.9	66.4	65.1

资料来源：根据第五次全国人口普查资料计算。

四、流动与稳定的关系

相对于人们习惯了的生活而言，迅速增长的流动人口规模，似乎给城市居民的生活带来了一系列不便，也给有关行政部门的管理出了难题。尽管人们经常援引的现象，从统计方法论的角度来说未必成立，但一些事情毕竟与流动人口的增加有关系。这方面的事例，包括铁路春运高潮及持续不断的客运紧张局面、城市公共交通的拥挤和流动人口犯罪率上升等。而首当其冲的是像北京、上海这样的大城市。这引起特定城市官方研究者的关注。此外，随着城市失业率的提高和下岗人员的增加，城市居民和政府把外来劳动力看作是就业市场上的竞争者。

城市管理部门尝试了各种应对措施，其中很大一部分旨在规范和限制外来劳动力进城打工，希图使流动人口的规模与城市的现有承载能力相适应。作为常规性的战略部署，城市政府采取了诸如强化户籍管理、关闭或抑制劳动力市场、行业性歧视，以及其他增大迁移成本的政策措施。这些政策措施，从农村劳动力为了获得一个就业机会，直接或间接所需缴付费用的种类（包括外出打工许可证办证费、管理服务费、外来人员就业证办证费及施工管理费等），可略见一斑。这还不算劳动力流动本身要支付的迁移成本，例如路费、寻找职业过程中的生活费及培训费等。

对于流动人口进行管理的政策初衷，大多出于社会稳定的考虑。那么，到底应该如何认识流动人口与社会稳定之间的关系呢？

实际上，从整个社会范围看，社会稳定的内涵不仅包括城市的稳定发展，也应包括农村地区的稳定与繁荣。是对农村劳动力开放城市就业空间，还是继续实行城乡分割、城市偏向的政策，这是对两种不同类型稳定的权衡。很难想象，在城乡差距不断扩大、数量庞大的农村人口处于相对贫困状态的情况下，可以在长期内维持农村地区的社会稳定。而没有农村地区的稳定发展，全国的稳定也无从谈起。下面，我们看一看如果城乡分割的社会经济体制继续延续，可能会给社会稳定带来什么样的代价。

首先，城乡分割的体制如果继续存在，将不利于我们实现全面建设小康社会的战略目标。“三农问

题”旷日持久不能得到解决的事实已经表明，大量人口聚集在农村，会给农村地区的社会经济发展带来巨大的压力。近年来，农民收入的增长，特别是农户来自于农业经营部分的收入增长，一直比较缓慢。城乡差距和地区差距重新出现扩大的趋势。没有农村地区居民收入的实质性增长，全面的小康社会也就无从谈起。

其次，地区差距、城乡差距的不断扩大都是造成社会不稳定的主要因素。由于经济发展不平衡而导致的社会经济震荡，在古今中外都有很多实际的例证。因此，如果以延续传统体制的方式来换取城市地区的相对稳定局面，实际上是以另外一种更严重的不稳定作为代价的。而这个代价可能是巨大的。

另外，通过制度分割的方式，使二元的社会经济结构得以残存，以换取部分地区的社会稳定，也与社会发展和经济增长相协调的目标不相符。城乡分割的一个内涵就是公共服务在城乡之间的不对等，如教育、卫生、环境和社会保障等方面的城乡差距。这些方面差距的长期存在，是社会或人文发展滞后于经济增长的主要原因。这不仅是由于社会平等程度的提高本身就是经济发展的重要内容，更是由于只有通过地区间、城乡间要素市场的发育，包括劳动力在内的生产要素的合理流动，才能不断提高资源配置效率，为经济的持续增长创造条件。

由上面的分析，我们可以得出结论，开通劳动力流动的城乡渠道，给城市管理带来的充其量是一种“小”不稳定；而在继续维系城乡分割体制的情况下，经济和社会发展的城乡差距扩大，可能引发的社会不稳定是一种“大”不稳定。这两种形式的不稳定在性质上有根本的差别。实现小稳定，可以通过提高城市的管理水平，完善规制的合理性来实现；而一旦出现大的不稳定，其对整个社会的影响则具有长期性和根本性的危害。而且，这种更大的不稳定，本身是不可能通过短期的政策措施和常规的调控手段来解决的。由于这种潜在的不稳定是内生于传统城乡分割体制及其相应利益格局的，因此，必须通过深化改革来避免并消除其出现的根源。

五、政策选择

对于中国这样一个处于转型经济中的发展中国家而言，农村劳动力向城市的流动是一个长期的过程。由于这是顺应经济发展规律的必然趋势，从发展战略层面考虑，对劳动力迁移采取更自由的政策将有助于社会经济的协调发展。

首先，要进一步改革劳动力流动的障碍。造成城乡分割的制度中，户籍制度是产生二元劳动力市场的制度基石。户籍制度虽产生于计划经济体制，但其识别城乡身份的功能仍然存在，并且成为其他政策和制度安排的主要依据。在城乡之间发展差距仍然很大的情况下，由于城市地方政府可以根据现行的户籍制度明确划分城乡和区域，也就为它提供了保护本地人的基本凭证。从而，以户籍制度为基础，衍生出劳动力市场政策和公共服务方面的城乡分割体制。

其次，消除劳动力市场歧视十分迫切。劳动力市场政策是造成城乡劳动力市场分割更直接的原因。劳动力市场政策主要有两个方面的内容构成：就业岗位的获得和工资水平。也就是说，两个个人条件相同，但城乡身份不同的人如果在这两个方面可以获得相同的待遇，那么就可以基本断定城乡劳动力市场是统一的。然而，根据一些对中国城市劳动力市场实际情况的研究，很多城市，特别是一些大城市，在劳动力市场准入方面对以农村人口为主的外来人口有很多限制。造成流动民工就业岗位的获得不是市场选择的结果（参见图1）。此外，一些城市，现在仍然存在根据户籍制度决定工作岗位的现象。同时，外来人口的身份，也使得他们在工资上处于不利的地位，出现同工不同酬的情况。因此，通过出台相关的法规，明确规定不得以户籍、性别、年龄等内容，歧视任何劳动者，实现劳动力市场的公平，将是非常必要的。

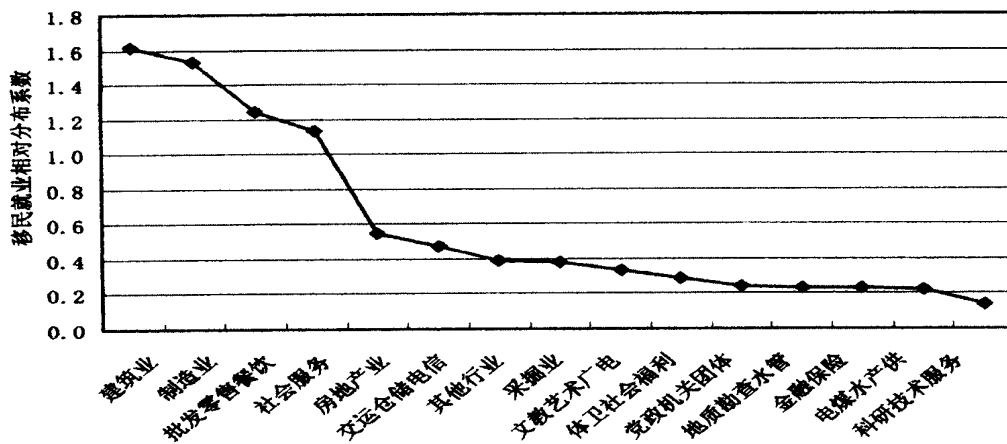


图 1 农民工进入城市的就业部门

资料来源：根据第五次全国人口普查资料计算。

最后，加强对进入城市的农村劳动力的公共服务也非常重要。公共服务的内容包括公共卫生服务、义务教育、劳动关系、权益维护等多个方面。由于城市的公共服务部门没有将农村劳动力正式纳入服务对象，因此，他们在以上几个方面的权利没有得到很好的保护，也不利于城乡统一劳动力市场的形成。近年来户籍制度改革的经验和教训也表明，改革的配套性如何，决定了改革的成效。因此，户籍制度的改革意味着一揽子改革措施。把那些将户籍制度变为城乡分割手段的配套政策，首先与户口剥离，进而彻底给予改革，就把户籍制度变成仅仅是一种人口登记制度，使户籍制度行使通常意义上的基本职能，而不是用于识别“身份”。实际上这正是中国户籍制度改革的目标。实现了这个目标，使户口不再与一系列福利待遇关联在一起，就能够结束目前城乡之间的分割状态，使劳动力能够自由流动，进而缩小城乡收入差距，合理配置劳动力资源。

Today, M. P. (1984), "Urbanization in developing nations: trends, prospects and policies", in: P. K. Ghosh, ed., Urban development in the Third World (Greenwood Press, Westport).

世界银行《2020年的中国：新世纪的发展挑战》，中国财政经济出版社1998年版；蔡昉、王德文《中国经济增长可持续性贡献》，《经济研究》1999年第10期。

例如，请参见邹兰春主编《北京的流动人口》，中国人口出版社1996年版；王午鼎主编《90年代上海流动人口》，华东师范大学出版社，1995年版。

蔡昉、都阳、王美艳《户籍制度与劳动力市场保护》，《经济研究》2001年第12期。

责任编辑：雷比璐